

COMMENTAIRE DE L'ARRÊT DE LA COUR D'ARBITRAGE DU 9 FÉVRIER 2000 CONCERNANT LA LIMITATION DE CUMUL ENTRE L'INDEMNISATION EN LOI ET LA PENSION DE RETRAITE ET DE SURVIE (*)

par Olivier MICHIELS

Juge au tribunal de première instance de Liège

1. — EXPOSÉ DU PROBLÈME

L'article 42bis de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail organise un système de décumul entre les indemnités allouées en application de cette législation et les pensions de retraite ou de survie (1). Ce texte prévoit, en outre, que le Fonds des accidents du travail (F.A.T.) est subrogé dans les droits de la victime pour la partie des prestations qui ne peuvent être cumulées avec une pension. L'article 47 de la même loi confère, quant à lui, à l'assureur-loi et au F.A.T. une action subrogatoire (2) contre le tiers responsable de l'accident dans la limite des débours effectués au profit de la victime ou de ses ayants droit en ce compris les montants et capitaux visés à l'article 42bis. La cour d'appel de Bruxelles, par un arrêt prononcé le 13 octobre 1993, se fondant sur le principe d'interdiction du cumul entre les indemnités d'accident du travail et la pension légale, estima, à propos de l'action dirigée par l'assureur-loi, subrogé dans les droits de la victime, contre le tiers responsable de l'accident, que ce

recours est limité à la partie du capital destiné à indemniser la perte de revenus, et ce après déduction de la pension de survie non versée par l'assureur. Un pourvoi fut formé contre cette décision et par un important arrêt rendu le 2 novembre 1994 — sur lequel nous reviendrons ultérieurement — la Cour de cassation a censuré la cour d'appel en relevant que « le droit reconnu à l'assureur-loi par l'article 47 s'étend à tous les débours effectués (...) et ce indépendamment du fait qu'ensuite de la réglementation interdisant le cumul de la rente viagère avec une pension de survie, le Fonds des accidents du travail ne doit plus, en pareil cas, verser à la veuve (bénéficiaire d'une pension de survie) qu'une rente réduite » (3).

Le débat semblait définitivement clos. La cour d'appel de Bruxelles l'a toutefois relancé en saisissant par voie préjudicielle la Cour d'arbitrage.

2. — OBJET DES QUESTIONS PRÉJUDICIELLES

La cour d'appel de Bruxelles, par un arrêt du 26 novembre 1998, a posé deux questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage. La première porte sur la possibilité laissée au Roi de subroger le Fonds des accidents du travail dans les droits de la victime ou de ses ayants droit, même pour des montants qu'il ne leur a pas versés ou ne leur versera pas, avec pour conséquence qu'à la différence des accidents de droit commun, l'assureur-loi et l'assureur du tiers responsable n'auront plus à payer ces montants à la victime en raison ou à la suite de la

(*) Voyez les extraits de l'arrêt publié *infra*, n° 13333.

(1) Voy. A.R. du 13 janvier 1983 portant exécution de l'article 41bis de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail.

(2) La doctrine analyse plutôt cette action comme une action *iure proprio* à caractère subrogatoire : voy. note sous Cass., 2 nov. 1994, de L. Van Gossum et J. Vanhoren, *R.G.A.R.*, 1995, n° 12454/5 et réf. cit.; N. Simar, « L'assurance loi face à l'assureur de responsabilité », in *Problèmes actuels de la réparation du dommage corporel*, actes du colloque tenu à l'U.L.B., 10 févr. 1993, Bruylant, Bruxelles, 1993, pp. 211-212; sur les conséquences du caractère subrogatoire du recours, voy. : J. Clesse, « La réparation des accidents du travail et la responsabilité civile », *R.G.A.R.*, 1984, n° 10797, n°s 45-50; voy. aussi, Bruxelles, 16 mars 1994, *R.G.A.R.*, 1995, n° 12.411; comp. avec Cass., 27 sept. 1988, *Bull.*, 1989, p. 98; Cass., 19 mars 1991, *Bull.*, 1991, p. 673.

(3) Cass., 2 nov. 1994, *J.L.M.B.*, 1995, p. 474, note J. Tinant et N. Simar; *J.T.*, 1995, p. 282; *R.G.A.R.*, 1995, n° 12545, note L. Van Gossum et J. Vanhoren; *Bull.*, 1994, p. 884.

subrogation au bénéfice du F.A.T. La seconde est relative à la faculté pour l'assureur-loi et le F.A.T. d'agir contre le responsable de l'accident du travail en lieu et place de la victime, même pour des montants qu'ils ne lui ont pas versés et ne lui verseront pas, avec pour conséquence que le responsable de l'accident et son assureur n'auront plus à payer ces montants à la victime qui sera ainsi définitivement privée de cette partie de l'indemnité qui lui serait revenue en cas d'accident de droit commun.

3. — L'INTERDICTION DE CUMUL DE L'INDEMNISATION D'UN MÊME DOMMAGE

La coexistence de deux modes de réparation, dans les hypothèses où elle n'est pas exclue (4), a créé des situations de concours entre la réparation forfaitaire et la réparation de droit commun. Le législateur a, par conséquent, précisé dans l'article 46, § 2, alinéa 2, de la loi de 1971 que la réparation en droit commun, qui ne peut se rapporter à l'indemnisation des dommages corporels dans la mesure où elle est couverte par la loi, peut se cumuler avec les indemnités forfaitaires. En réalité, la victime dispose d'une action complémentaire en droit commun contre le tiers responsable pour obtenir, d'une part, réparation des dommages non couverts par l'assurance-loi et, d'autre part, la différence entre la réparation forfaitaire et la réparation en droit commun du même préjudice matériel (5). Pour déterminer si la réparation intégrale excède le montant des indemnités dues par l'assurance-loi, il y a lieu de comparer le montant des allocations légales, cotisations de sécurité sociale incluses, et le montant des indemnités de droit commun (6). La cour d'appel de Bruxelles interprète l'article 46, § 2,

alinéa 2, comme enlevant à la victime ou à ses ayants droit le choix, soit d'intenter une action en droit commun, soit de demander une allocation pour accident du travail, et elle se dispense, dès lors, d'interroger la Cour constitutionnelle sur ce point. A ce propos, il nous faut observer que depuis sa modification par la loi du 7 juillet 1978, l'article 46, § 2, de la loi de 1971 ne confère plus au travailleur victime d'un accident du travail un choix entre la réparation forfaitaire et la réparation en droit commun; l'intéressé doit opter, par priorité, pour la réparation forfaitaire (7).

En revanche, cette faculté est maintenue pour les travailleurs du secteur public (8). Cette différence de traitement a été soulignée par le tribunal de police de Westerlo (9) qui constata que la victime d'un accident du travail engagée dans les liens d'un contrat de travail dans le secteur privé ne peut introduire une demande d'indemnisation sur la base du droit commun que postérieurement à la fixation des indemnités en loi, alors que la victime d'un accident du travail engagée sous contrat par l'autorité publique dispose, quant à elle, du droit d'option. Le tribunal en a conclu qu'il y avait matière à question préjudicielle à soumettre à la Cour d'arbitrage. Dans son arrêt du 21 octobre 1998, la Cour se limite toutefois à apprécier si l'ordre dans lequel peuvent être intentées les actions en indemnisation fondées d'une part, sur la loi et d'autre part, sur la responsabilité civile de l'auteur du dommage constitue une différence de traitement dénuée de justifications objectives et raisonnables. La Cour en conclut que « la différence de traitement qui découle de l'ordre dans lequel peuvent être demandées les indemnisations respectives — celle en vertu du droit commun et celle en vertu de la loi relative aux accidents du travail — ne saurait être considérée comme étant disproportionnée par rapport au but poursuivi qui est d'assurer l'indemnisation du dommage subi par les victimes d'un accident

(4) Voy. l'article 46, § 1^{er}, de la loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail relatif aux immunités civiles.

(5) Cass., 25 avril 1990, *R.G.A.R.*, 1992, n° 11.973; *Bull.*, 1990, p. 968; Cass., 21 oct. 1992, *Bull.*, 1992, p. 1178; *Dr. circul.*, 1993, p. 85, arrêt dans lequel la Cour précise que le juge est tenu de vérifier si et dans quelle mesure l'indemnité calculée en droit commun est supérieure à celle versée par l'assurance-loi; Cass., 1^{er} juin 1993, *Bull.*, 1993, p. 527; *J.T.*, 1994, p. 233 relatif au rejet d'une réclamation d'une indemnité supplémentaire en réparation du préjudice subi dans l'exercice d'une activité accessoire d'indépendant; L. Van Gossum et J. Vanhoren, « Du recours de l'assureur-loi », *Bull. Ass.*, 1992, p. 614.

(6) Cass., 1^{er} déc. 1997, en cause de *s.a. R.I. c. Les assurances fédérales*, *R.G.*, n° C 96.333.N, inédit.

(7) C.T. Gand, 4 sept. 1992, *J.T.T.*, 1993, p. 25; Corr. Liège, 9^e ch., *Ministère public c. G... L... et F.C.G.A.*, 23 nov. 1998, inédit.

(8) Voy. art. 14, § 1^{er} et 2, de la loi du 3 juillet 1967 sur la réparation des dommages résultant des accidents du travail, des accidents sur le chemin du travail et des maladies professionnelles dans le secteur public; M. Respentino, « Les accidents du travail dans le secteur public », *Story Scientia*, 1989, pp. 146-147.

(9) 24 juin 1997, en cause *Ministère public c. V... S... et D...*

du travail » (10). La question pertinente ne porte, dès lors, pas sur l'ordre dans lequel les actions peuvent être exercées mais sur les conséquences de cet ordre, au point de vue de la réparation du dommage subi par la victime et de l'indemnisation à laquelle est tenu le tiers responsable.

4. — L'ACTION SUBROGATOIRE

La Cour d'arbitrage, dans l'arrêt commenté, rappelle que « sur la base des articles 42*bis*, alinéa 2 et 47, de la loi sur les accidents du travail, l'assureur-loi et le Fonds des accidents du travail peuvent intenter une action contre la personne responsable de l'accident jusqu'à concurrence des montants mentionnés à l'article 47 et le Fonds des accidents du travail est subrogé dans les droits de l'intéressé pour la partie des prestations non cumulable avec la pension. C'est ainsi que l'économie résultant de la limitation du cumul bénéficie à ce Fonds » (11). La Cour constitutionnelle évoque ensuite l'enseignement de la Cour de cassation qui retient que « les indemnités calculées selon le droit commun ne peuvent se cumuler avec les indemnités prévues par la législation sur les accidents du travail dans la mesure où les unes et les autres couvrent le même dommage (12); que la circonstance que la pension de survie de la veuve est déduite des indemnités légales et que, dès lors, la veuve ne bénéficie que d'une rente réduite, est sans incidence sur l'interdiction de cumul édictée à l'article 46, § 2, alinéa 2; que le droit reconnu à l'assureur-loi par l'article 47 s'étend (...) à la partie des prestations visées à l'article 42*bis*, alinéa 2, et ce indépendamment du fait qu'ensuite de la réglementation interdisant le cumul de la rente viagère avec une pension de survie, le Fonds des accidents du travail ne doit plus, en pareil cas, verser à la veuve qu'une rente réduite » (13). De ce fait, la victime ou ses

ayants droit, bénéficiaires d'une pension de retraite ou de survie, ne peuvent réclamer au tiers responsable sur la base du droit commun une indemnisation pour la partie qui, en raison de la limitation du cumul, ne leur est pas allouée, l'assureur-loi et le F.A.T. étant subrogés pour ce montant et le tiers responsable ou son assureur ne pouvant être obligés d'indemniser deux fois le même dommage (14). C'est à ce stade que la Cour constitutionnelle est confrontée à la différence de traitement, soulignée par les juges d'appel, entre les victimes d'un accident de droit commun ou leurs ayants droit qui ne subissent pas une réduction de la réparation de leur préjudice en raison de l'octroi d'une pension de retraite ou de survie et les victimes d'un accident du travail ou leurs ayants droit pour lesquels une limitation de l'indemnisation s'opère s'ils sont bénéficiaires de ces mêmes prestations sociales. La Cour d'arbitrage, se référant aux travaux préparatoires, relève que « la possibilité de limiter le cumul de l'indemnisation d'un accident du travail et d'une pension a été motivée par la nécessité de prévoir des économies dans ce secteur » (15) et « par le souci d'harmoniser cette réglementation avec d'autres règles de limitation des cumuls d'indemnités de plusieurs régimes de sécurité sociale » (16). Elle s'appuierait en outre sur le fait que les allocations versées en loi revêtent partiellement le caractère de *revenus de remplacement* au même titre que les pensions (17).

5. — L'ANALYSE PAR LA COUR D'ARBITRAGE DES MOTIVATIONS DE L'INTERDICTION DE CUMUL DE L'INDEMNISATION EN ACCIDENT DU TRAVAIL ET D'UNE PENSION DE RETRAITE OU DE SURVIE

La Haute cour observe, à juste titre selon nous, que, plus que dans d'autres branches de la sécurité sociale, les prestations allouées en loi ont un caractère indemni-

(10) C.A., 21 oct. 1998, n° 101/98, *M.B.*, 1^{er} déc. 1998, 2^e éd., p. 38492.

(11) C.A., 9 févr. 2000, n° 18/2000, *M.B.*, 22 avril 2000, p. 13032, point B.3.3.

(12) Dans le même arrêt, la Cour de cassation précise que « la rente viagère versée à la veuve de la victime d'un accident du travail (...) et les dommages et intérêts qui seraient dus en raison du préjudice professionnel calculés selon le droit commun constituent deux modes de réparation, l'un forfaitaire et l'autre concret, d'un même dommage ».

(13) Cass., 2 nov. 1994, *J.L.M.B.*, 1995, p. 474, note J. Tinant et N. Simar; *R.G.A.R.*, 1995,

n° 12454, note L. Van Gossum et J. Vanhoren; *J.T.*, 1995, p. 282; *Bull.*, 1994, p. 884.

(14) Point B.3.4. de l'arrêt commenté.

(15) *Doc. parl.*, Chambre, 1980-1981, n° 838/8, p. 3 et 838/37, p. 8.

(16) Point B.4.1. de l'arrêt commenté.

(17) *Doc. parl.*, Sénat, 1980-1981, n° 564/1, p. 13; *Doc. parl.*, Chambre, 1980-1981, n° 838/5, p. 3.

taire. La Cour d'arbitrage retient encore que la conséquence que l'indemnisation accordée en loi puisse être inférieure à l'indemnité de droit commun n'est pas en soi injustifiée compte tenu des avantages qu'offre le système de responsabilité objective pesant sur l'employeur. En réalité, la loi de 1971 organise un régime de réparation forfaitaire du *préjudice professionnel* (18) qui se caractérise, comme l'écrit M. Jamoulle, par le fait que « la règle de la responsabilité patronale a disparu; l'employeur n'est jamais plus le débiteur personnel des indemnités forfaitaires; en revanche, il devient le titulaire d'une obligation de contracter une assurance accident en faveur de ses salariés, assurance dont il supporte le coût par le paiement des primes qui demeurent à sa charge exclusive » (19). Dans le même ordre d'idées, la Cour d'arbitrage — à propos de l'article 24, alinéa 3, de la loi de 1971 qui prévoit, à partir de la consolidation, que les allocations annuelles versées au travailleur sont diminuées de 50% si l'incapacité permanente s'élève à moins de 5% et de 25% si celle-ci est comprise entre 6 et 10% — a estimé que le choix réalisé par le législateur de distinguer des cas voisins, selon la gravité des incapacités, dans un souci d'assainissement financier dans un secteur de la sécurité sociale, imposait la nécessité de fixer quelque part une limite. Par conséquent, la Cour en a conclu que l'article 24, alinéa 3, de la loi du 10 avril 1971 n'établit pas une discrimination de traitement contraire à la Constitution (20). Cependant, s'il appartient au législateur, préoccupé d'assurer la maîtrise des dépenses pour maintenir l'équilibre financier dans les diverses branches de la sécurité sociale, d'apprécier dans quelle mesure les différentes allocations qui sont, directement ou indirectement, à charge du Trésor peuvent être cumulées, celui-ci ne peut toutefois pas méconnaître le principe

d'égalité et de non-discrimination. Et la Cour de constater qu'*in casu* « le régime de subrogation contenu aux articles 42bis et 47 de la loi sur les accidents du travail a pour effet qu'en cas de cumul avec une pension, l'indemnisation due aux victimes d'un accident du travail ou à leurs ayants droit par le responsable de cet accident ou par son assureur est limitée de manière disproportionnée par rapport aux victimes d'un simple accident ou leurs ayants droit qui ne subissent pas de restriction comparable de leur indemnité » (21). La Cour constitutionnelle en infère que les articles 42bis et 47 de la loi de 1971 violent les articles 10 et 11 de la Constitution. Aussi, de manière certaine, la Cour d'arbitrage condamne la règle d'interdiction de cumul contenue dans l'article 42bis de la loi de 1971 qui joue au détriment de la victime ou de ses ayants droit qui agissent en droit commun contre le tiers responsable ou son assureur. Partant, la position adoptée par la Cour d'arbitrage impliquera inévitablement des répercussions au niveau du recours subrogatoire de l'assureur-loi ou du F.A.T. contre le tiers responsable ou son assureur. En effet, comme nous le savons déjà, l'article 47 de la loi de 1971 confère à l'assurance-loi, une action *quasi subrogatoire* (22) pour l'ensemble de ses décaissements, en ce compris, les indemnités, rentes et capitaux dus en vertu de la loi qui ne peuvent être cumulés avec une pension et dont la victime ou les ayants droit ne sont pas en définitive les destinataires. De ce fait, un concours entre l'action de l'assurance-loi subrogée et l'action complémentaire de la victime en droit commun naîtra inévitablement lors de leurs recours respectifs contre le tiers responsable. Comment faudra-t-il, dès lors, résoudre ce conflit? Une première solution consiste à appliquer la règle tirée de l'article 1252 du

(18) Nous entendons par là que certains dommages tels ceux aux biens, le dommage moral, le préjudice d'agrément, en principe esthétique... sont exclus de la réparation forfaitaire.

(19) M. Jamoulle, *Introduction à la sécurité sociale belge*, notes destinées aux étudiants, Secrétariat juridique, Faculté de droit de Liège, p. 89.

(20) C.A., 27 juin 1996, *M.B.*, 9 août 1996, p. 21313; *Chron. dr. soc.*, 1997, p. 93 et note; *R.B.S.S.*, 1996, p. 833, note M. Siscot; *Arr. C.A.*, 1996, p. 519; voy. aussi, T.T. Liège, 15 oct. 1990, *Bull. Ass.*, 1991, p. 95, note L.V.G.

(21) C.A., 9 févr. 2000, n° 18/2000, cité, pt. B.4.3, publié *infra*, n° 13333.

(22) Comme nous l'avons déjà mentionné : voy. L. Van Gossum et J. Vanhoren, note sous Cass., 2 nov. 1994, *R.G.A.R.*, 1995, n° 12454/5 et réf. cit.; N. Simar, « L'assurance-loi face à l'assureur de responsabilité », in *Problèmes actuels de la réparation du dommage corporel*, actes du colloque tenu à l'U.L.B., 10 févr. 1993, Bruylant, Bruxelles, 1993, pp. 211-212; sur les conséquences du caractère subrogatoire du recours, voy. J. Clesse, « La réparation des accidents du travail et la responsabilité civile », *R.G.A.R.*, 1984, n° 10797, n°s 45-50; voy. aussi, Bruxelles, 16 mars 1994, *R.G.A.R.*, 1995, n° 12411.

Code civil qui veut que la subrogation ne puisse nuire au créancier lorsqu'il n'a été payé qu'en partie. Une seconde solution conduit à répartir la créance au marc le franc (23). La cour d'appel de Liège, dans un arrêt du 16 février 1988, a opté pour cette deuxième voie (24). Cependant, il se dégage sans conteste de l'arrêt commenté que la Cour d'arbitrage sanctionne l'impossibilité pour la victime ou ses ayants droit d'agir contre le responsable de l'accident ou contre son assureur en responsabilité civile en vue d'obtenir le paiement de la partie des indemnités-loi versées au F.A.T. et qu'ils n'ont pas obtenue en raison de l'octroi d'une pension de survie ou de retraite, à la différence des victimes d'un accident de droit commun ou leurs ayants droit qui, quant à eux, ne subissent pas une telle limitation. Nous ne pourrions tirer argument du fait que la loi sur les acci-

dents du travail garantit à la victime ou ses ayants droit une indemnisation forfaitaire fondée sur une responsabilité objective, pour privilégier l'assureur-loi dans le cadre de son recours subrogatoire, puisque la Haute cour, bien consciente de cet état de fait, n'a pas estimé, en dépit de cet avantage indéniable, devoir refouler toute comparaison entre les victimes d'un accident de droit commun et les victimes d'un accident du travail bénéficiaires d'une pension de retraite et de survie. Une solution pourrait toutefois être envisagée : condamner la règle de limitation de cumul contenue dans l'article 42*bis* de la loi de 1971. Les répercussions financières d'une telle modification législative pourraient s'avérer d'envergure pour le F.A.T.; la Cour n'a pas négligé cet aspect (25). Faut-il, dès lors, en conclure que l'égalité de traitement est à ce prix?

(23) J. Clesse, *loc. cit.*, *R.G.A.R.*, 1984, n° 10797, n°s 43-44.

(24) *J.L.M.B.*, 1988, p. 885 et note; N. Simar, « L'assurance-loi face à l'assureur de responsabilité », in *Problèmes actuels de la réparation du dommage corporel*, actes du colloque tenu à l'U.L.B., 10 févr. 1993, Bruylant, Bruxelles, 1993, pp. 225-226 qui éta-

blit un parallèle avec un arrêt de la haute Cour prononcé en matière de Fonds d'indemnisation des travailleurs : Cass., 16 oct. 1989, *Bull.*, 1990, p. 184; O. Michiels, Synthèses de jurisprudence, *Les accidents du travail*, Story Scientia, 1999.

(25) C.A., 9 févr. 2000, n° 18/2000, cité, pts B.4.1 et B.4.2, publié *infra*, n° 13333.
